# RAPPORT

sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes

Québec

2008-01123/

# Rapport
# sur la mise en œuvre de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme et du Code de déontologie des lobbyistes

Conformément à l'article 68 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., chapitre T-11.011) :

> « Le ministre doit, dans les cinq ans qui suivent le 13 juin 2002, faire au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la présente loi et du code de déontologie adopté en application de celle-ci, de même que sur l'opportunité, le cas échéant, de les modifier.
>
> « Ce rapport est déposé par le ministre dans les 15 jours suivants devant l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. La commission compétente de l'Assemblée étudie le rapport. »

Juin 2007

Le lecteur peut consulter ce rapport
sur le site Web du Ministère à l'adresse suivante :
www.justice.gouv.qc.ca

Conception graphique de la page couverture
Suivi d'impression et de distribution
Direction des communications

ISBN : 978-2-550-50032-2 (Imprimé)
ISBN : 978-2-550-50033-9 (PDF)
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007
Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2007

© Gouvernement du Québec
Toute reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée,
à condition que la source soit mentionnée.

# Table des matières

**Introduction** ..... **1**

**I - Le contexte** ..... **2**

**II - Les objets de la Loi** ..... **4**

**III - Les réalisations** ..... **5**

1 - Le registre des lobbyistes : l'outil de la transparence ..... 5
1.1 - Le contenu du registre ..... 5
1.2 - Les responsabilités dévolues à la conservatrice ..... 5
1.3 - L'organisation du registre ..... 6
1.4 - Les services offerts ..... 6
1.4.1 - L'inscription ..... 6
1.4.2 - La consultation ..... 7
1.4.3 - Quelques données statistiques ..... 8
1.5 - Le comité de liaison ..... 9
2 - Le commissaire au lobbyisme et les réalisations relatives à l'éthique ..... 9
2.1 - L'adoption du Code de déontologie des lobbyistes ..... 10
2.2 - L'information ..... 10
2.3 - La surveillance et le contrôle ..... 11
3 - La réglementation ..... 11

**IV - Les difficultés d'application** ..... **12**

1 - La perception du lobbyisme ..... 13
2 - Le champ d'application ..... 13
2.1 - Les activités de lobbyisme ..... 13
2.2 - Les types de lobbyistes ..... 14
2.3 - Les titulaires de charges publiques ..... 14
2.4 - L'exemption de certains lobbyistes d'organisation ..... 15
3 - L'interprétation de certains termes de la Loi ..... 15
3.1 - L'intention d'influencer ..... 16
3.2 - L'expression « pour une partie importante » ..... 16
3.3 - L'expression « dans le cadre de » ..... 16
4 - La divulgation des activités de lobbyisme ..... 17
4.1 - Le contenu de la déclaration ..... 17
4.1.1 - Les renseignements utiles à la détermination de l'objet ..... 18
4.1.2 - Les moyens de communication ..... 18
4.1.3 - La contrepartie reçue ..... 19
4.2 - Les ordonnances de confidentialité ..... 19
4.3 - L'actualisation du registre ..... 20
4.3.1 - Les délais d'inscription ..... 20
4.3.2 - La mise à jour et le renouvellement de l'inscription ..... 20
4.3.3 - La pérennité des inscriptions ..... 20
5 - La surveillance et le contrôle ..... 21
5.1 - Les inspections et les enquêtes ..... 21
5.2 - Les mesures disciplinaires et les sanctions ..... 22
5.3 - Les délais d'action ..... 22
5.4 - Les titulaires de charges publiques ..... 22
6 - Un régime bicéphale ..... 23

**V - L'opportunité de modifier la Loi** ..... **25**
**Annexe I - Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes** ..... **28**
**Annexe II - Contenu de la déclaration initiale** ..... **29**

# Introduction

Le présent rapport a pour but de satisfaire à l'obligation du ministre de la Justice de rendre compte au gouvernement de la mise en œuvre, cinq ans après son adoption, de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (L.R.Q., c. T-11.011)[1] et du Code de déontologie des lobbyistes (c. T-11.011, r. 0.2)[2].

Le ministre de la Justice est responsable de l'application de la Loi[3]. Toutefois, certaines fonctions sont du ressort du commissaire au lobbyisme, lequel relève de l'Assemblée nationale. Il s'agit notamment de l'élaboration et l'adoption du code de déontologie régissant les activités de lobbyisme, la surveillance et le contrôle de ces activités et, pour l'essentiel, l'interprétation ou l'application de la Loi, d'un de ses règlements ou du code de déontologie.

Conséquemment, comme le législateur a confié une partie importante de la mise en œuvre de la Loi au commissaire au lobbyisme, l'information qui le concerne dans le présent rapport provient de ses rapports annuels et de divers documents qu'il a publiés sur son site Web.

Après avoir rappelé le contexte de l'adoption de la Loi ainsi que ses objectifs, le présent rapport expose les réalisations et les difficultés liées à sa mise en application, puis évalue l'opportunité d'y apporter des modifications.

---

[1] Ci-après appelée la « Loi ».
[2] Ci-après appelé « code de déontologie » ou « code ».
[3] L.R.Q., c. T-11.011, art. 67.

# I - Le contexte

Au cours des dernières décennies, de plus en plus confrontées à une perte de confiance de la population à l'égard des institutions publiques, les démocraties ont été amenées à rechercher un plus haut niveau d'éthique professionnelle.

Ainsi, le 23 avril 1998, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) publiait la *Recommandation du conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*[4]. Le Conseil recommandait aux États membres de prendre des mesures de façon à veiller au bon fonctionnement des institutions et des systèmes destinés à encourager un comportement conforme à l'éthique dans le service public. Cette recommandation inclut douze principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public, dont le septième qui prévoit ce qui suit :

> « Il devrait exister des lignes directrices claires en matière de relations entre le secteur public et le secteur privé.
>
> « Des règles claires définissant les normes éthiques devraient guider le comportement des détenteurs d'une charge publique dans leurs relations avec le secteur privé, par exemple en ce qui concerne les marchés publics, la sous-traitance ou les conditions d'emploi dans le secteur public. L'interaction croissante entre les secteurs public et privé exige qu'une plus grande attention soit portée aux valeurs du service public et elle exige que les partenaires extérieurs s'engagent à respecter ces mêmes valeurs. »

Au Québec, le groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, constitué en 1994, concluait dans son rapport paru en 1995 que des règles d'éthique et de déontologie devaient être imposées aux administrateurs publics. Par ailleurs, le groupe recommandait « que le lobbying fasse l'objet d'une démarche complémentaire de la part du gouvernement de façon à ce que soit étudiée la question de la pertinence et des modalités d'un encadrement juridique spécifique à cette activité[5] ».

En mars 1997, l'Assemblée nationale adoptait la Loi modifiant la Loi sur le ministère du Conseil exécutif et d'autres dispositions législatives concernant l'éthique et la déontologie (L.Q. 1997, c. 6). Cette loi, qui faisait suite au *Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*, visait à renforcer le lien de confiance entre l'État et les citoyens.

Deuxième volet de la démarche gouvernementale, la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme, adoptée à l'unanimité, a été sanctionnée le 13 juin 2002. Elle est entrée

---

[4] Ce document est disponible dans le site Web de l'Organisation de coopération et de développement économiques (http://www.oecd.org/dataoecd/18/7/33969599.pdf).

[5] Points saillants du *Rapport du groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics*, ministère de la Justice, mai 1995 (http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/publications/rapports/ethique.htm).

en vigueur le même jour, à l'exception des dispositions relatives à l'inscription sur le registre des lobbyistes qui sont entrées en vigueur le 28 novembre 2002[6].

En Amérique du Nord, le recours à la législation pour encadrer la pratique croissante des activités de lobbyisme est répandu. Aux États-Unis, la *Lobbying Disclosure Act* de 1995 constitue une réforme du droit fédéral antérieur, notamment la *Federal Regulation of Lobbying Act* de 1946. Tous les États de la fédération américaine et plusieurs grandes villes se sont aussi dotés d'une législation en matière de lobbyisme. Aussi, au moment de l'adoption de la loi québécoise, les gouvernements du Canada, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse avaient déjà adopté une loi prescrivant la publicité des activités de lobbyisme. Depuis, Terre-Neuve-et-Labrador s'est jointe au groupe, alors que l'adoption d'une loi sur le lobbyisme figurait en tête de liste des priorités du gouvernement albertain au cours de la session parlementaire du printemps 2007. La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme s'inscrit donc dans la stratégie d'intervention nord-américaine pour réguler les activités et la conduite des lobbyistes.

Lors de la consultation générale sur le projet de loi n° 80, le ministre de la Justice faisait les remarques préliminaires suivantes :

> « [...] nul ne saurait remettre en cause la légitimité qui s'attache aux activités de lobbyisme. De telles activités, qui, comme on le sait, visent à influencer ou à orienter les décisions de nos parlementaires, de nos administrateurs publics ou de nos élus municipaux, ressortissent étroitement du droit de chacun à la libre défense de ses intérêts, de la liberté d'association pour la promotion d'intérêts collectifs et, ultimement, de la liberté de participation à la vie démocratique. En fait, les activités de lobbyisme constituent un moyen efficace d'assurer la circulation de l'information dans le processus décisionnel public et, par conséquent, contribuent aux échanges souhaitables entre les secteurs privé et public.
>
> « Cependant, le caractère essentiellement privé des activités de lobbyisme a toujours nui à cette légitimité de principe qui s'attache au lobbyisme, d'abord parce qu'il cultive l'impression d'une inégalité de représentation des intérêts multiples qui animent la société. Ensuite, parce que ce même caractère privé du lobbyisme peut laisser croire qu'il favorise nécessairement les occasions de conflit d'intérêts, de trafic d'influence ou d'autres formes d'abus, ce qui contribue grandement à discréditer, aux yeux de la population, l'intégrité de principe des élus et des administrateurs publics[7]. »

Tout en reconnaissant la légitimité et l'utilité de leurs activités, la Loi soumet les lobbyistes à un cadre juridique. Elle exprime le choix du Québec d'instituer un régime des activités de lobbyisme afin, notamment, de rassurer la population québécoise sur le processus de prise de décision par ses représentants. Après cinq années de mise en œuvre, on peut évaluer la portée de ce choix en regard des objectifs visés par la Loi.

---

[6] Décret n° 1100-2002 du 18 septembre 2002 (2002, *G.O.* n° 39, p. 6363).

[7] M. Paul Bégin, ministre de la Justice, Commission permanente des finances publiques, 28 mai 2002.

# II - Les objets de la Loi

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme est une loi ambitieuse qui « [...] a pour objet de rendre transparentes les activités de lobbyisme exercées auprès des titulaires de charges publiques et d'assurer le sain exercice de ces activités.[8] » À ces fins, elle prescrit la mise sur pied d'un registre public et la divulgation, dans ce registre, des activités de lobbyisme. Elle assujettit aussi les lobbyistes à des règles de conduite.

L'atteinte de la transparence peut être évaluée d'un point de vue quantitatif (les activités de lobbyisme inscrites au registre) et d'un point de vue qualitatif (l'information divulguée dans l'inscription). Ainsi, il ne suffit pas que les lobbyistes soient inscrits au registre; il faut que les inscriptions permettent de cerner l'objet de l'activité de lobbyisme ainsi que l'institution publique à laquelle elle est destinée. À cet effet, la loi québécoise est plus exigeante pour les lobbyistes que les autres législations en la matière : la déclaration que doit remplir le lobbyiste est très révélatrice et permet d'atteindre un haut degré de transparence. Ceci constitue un net avantage pour ceux qui consultent le registre, mais peut aussi être perçu comme un désavantage pour certains lobbyistes, notamment par rapport à ceux qui ne sont pas soumis à l'application de la Loi.

De plus, contrairement aux autres lois américaines et canadiennes régissant le lobbyisme, la loi québécoise vise les activités de lobbyisme exercées auprès de titulaires de charges publiques municipales en plus de ceux de la sphère nationale. Ainsi, contrairement aux autres législations, les municipalités n'ont pas à légiférer dans ce domaine; les règles applicables sont homogènes dans tout le territoire québécois et la divulgation des activités de lobbyisme se fait en un seul lieu, c'est-à-dire au registre des lobbyistes.

Par ailleurs, le sain exercice des activités de lobbyisme est assuré par le commissaire au lobbyisme, chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme.

---

[8] Voir *supra* note 3, art. 1.

# III - Les réalisations

## 1 - Le registre des lobbyistes : l'outil de la transparence

Créé par la Loi, le registre des lobbyistes est un registre public administré par le ministère de la Justice et tenu par l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers, qui agit comme conservatrice[9].

Le registre est un document authentique. Il constitue l'instrument contribuant à l'atteinte de l'objectif de transparence des activités de lobbyisme exercées au Québec auprès des titulaires de charges publiques. Il permet également au commissaire au lobbyisme d'exercer ses pouvoirs d'enquête et d'inspection. En effet, ce dernier peut, en consultant ce registre, vérifier si les personnes visées par la Loi répondent aux obligations qui y sont prévues quant à la déclaration de l'objet de leurs activités de lobbyisme. De même, la population québécoise a la possibilité de s'enquérir, en tout temps et gratuitement, des activités de lobbyisme exercées au Québec auprès des institutions parlementaires, gouvernementales et municipales, pourvu que ces activités aient été déclarées au registre.

### 1.1 - Le contenu du registre

Le registre est composé des déclarations et avis produits par les lobbyistes-conseils, par les plus hauts dirigeants d'entreprises ou d'organisations et par les représentants dûment autorisés pour présenter ces documents en leur nom (ci-après désignés « déclarant(s) »). Les renseignements mentionnés dans les documents sont ceux exigés par les articles 9 et 10 de la Loi.[10] Ce sont, notamment, le nom et l'adresse professionnelle du lobbyiste et, le cas échéant, ceux de son client, l'objet des activités de lobbyisme, la période pendant laquelle elles sont exercées, les moyens de communication utilisés ainsi que le nom de l'institution visée.

### 1.2 - Les responsabilités dévolues à la conservatrice

La conservatrice a comme mandat de :

- vérifier si les déclarations et avis présentés contiennent tous les renseignements requis et s'ils sont présentés dans la forme et selon les modalités prescrites;
- refuser ou radier toute déclaration ou tout avis qui ne contient pas tous les renseignements requis ou qui n'est pas présenté dans la forme ou selon les modalités prescrites;
- donner et publier tout avis sur la forme, le contenu et les modalités d'inscription des déclarations et des avis prévus par la Loi;
- déterminer les heures de consultation et d'inscription;
- soumettre au ministre de la Justice un rapport annuel de ses activités.

---

[9] Sur le plan administratif, le registre des lobbyistes relève de la Direction des registres et de la certification (DRC) du ministère de la Justice.
[10] Voir annexe II.

## 1.3 - L'organisation du registre

Sur la base du principe directeur visant la réutilisation des infrastructures, l'organisation du registre a été intégrée dès le début à la structure existante de la Direction des registres et de la certification (DRC), laquelle a plusieurs missions.

Au 31 mars 2007, l'équivalent de 0,5 emploi régulier et de 2 emplois occasionnels de la DRC était consacré à la tenue du registre.

De plus, l'organisation du registre bénéficie des services de conseil et de soutien de la DRC (Affaires juridiques, Services de gestion, Communications et développement des affaires, Secrétariat et gestion documentaire). Elle bénéficie aussi de ceux de la Direction des opérations, y compris de son service à la clientèle, et de la Direction des technologies et des ressources informationnelles, lesquelles relèvent aussi de la DRC.

## 1.4 - Les services offerts

Pour favoriser l'atteinte de l'objectif de transparence énoncé dans la Loi, deux services ont été mis sur pied par la conservatrice :

- l'inscription, pour permettre aux personnes visées de déclarer et mettre à jour l'objet de leurs activités de lobbyisme exercées au Québec auprès des titulaires de charges publiques;
- la consultation, pour permettre à toute personne qui le désire de s'enquérir de ces activités.[11]

En outre, la conservatrice a mis sur pied un service à la clientèle qui offre un accompagnement tant juridique que technologique et opérationnel. Ce service permet à la clientèle d'obtenir toute l'aide nécessaire pour communiquer avec le registre, soit pour y déclarer l'objet des activités de lobbyisme ou pour en comprendre le fonctionnement.

Par ailleurs, la conservatrice diffuse un dépliant par l'intermédiaire de différents relayeurs et réseaux. La version électronique de ce dépliant est également disponible, en français et en anglais, sur le site Web du registre. Ce document s'ajoute aux bulletins d'interprétation de la conservatrice, à l'aide en ligne et aux textes légaux, tous accessibles sur ou à partir du même site Web.

Enfin, pour permettre aux déclarants de bien comprendre la manière dont le registre est structuré et pour faciliter la déclaration de l'objet des activités de lobbyisme, la conservatrice, de concert avec le commissaire, organise des activités de formation.

### 1.4.1 - L'inscription

Pour permettre aux personnes visées de s'acquitter de leur obligation de déclarer l'objet de leurs activités de lobbyisme, la conservatrice a mis en place des moyens variés. Ainsi, après avoir obtenu un code de client, le déclarant peut présenter ses déclarations et avis sur support papier ou sur support informatique, à partir du formulaire approprié produit par la conservatrice ou rendu disponible sur le site Web du registre.

---

[11] Voir tarif applicable à l'annexe I.

**Les mesures visant à assurer la sécurité des transactions électroniques**

De par son caractère authentique, le registre a été élaboré en considérant le besoin de sécurisation de l'information qui y est transmise et inscrite. Ainsi, lors de sa mise en place, il était essentiel de susciter la confiance de la clientèle qui utiliserait la voie électronique, notamment au moyen de mécanismes de sécurité adéquats. Le ministère de la Justice a donc procédé à une analyse de risques conformément aux règles de bonnes pratiques et aux standards gouvernementaux. Il s'est ensuite inspiré de divers guides, normes ou directives permettant de déterminer les moyens les plus efficaces pour répondre aux besoins et aux objectifs de sécurité désirés, dont la *Directive sur la sécurité de l'information numérique et des échanges électroniques dans l'administration gouvernementale* et l'architecture gouvernementale de la sécurité de l'information numérique. Ces documents énoncent les orientations gouvernementales en matière de sécurité et présentent les pratiques recommandées pour offrir des prestations électroniques sécuritaires.

De plus, la Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information (L.R.Q., c. C-1.1) énonce certaines obligations à respecter à l'égard de la fiabilité des documents électroniques pour que ces derniers aient la même valeur que le document papier, dont la signature numérique et l'identité de son auteur.

L'utilisation de ces standards, guides et pratiques a permis de conclure que le moyen approprié à retenir pour sécuriser les inscriptions au registre était l'utilisation de l'infrastructure à clés publiques gouvernementale (signature numérique), laquelle requiert la vérification de l'identité de la personne désireuse de l'utiliser.

Quelques déclarants ont mentionné que cette vérification de l'identité et l'obligation de rencontrer un notaire à cette fin constituaient un irritant, d'autant plus que des frais sont exigés pour cette vérification. En fait, le ministère de la Justice aurait pu faire un choix plus risqué en adoptant des mécanismes de sécurité moins robustes. Par contre, en cas d'atteinte à la sécurité, ce choix aurait été contesté, puisque les standards en cette matière sont connus et utilisés dans d'autres registres gouvernementaux.

Pour régler le problème lié à la vérification de l'identité, la conservatrice examine donc la possibilité d'utiliser le réseau déjà mis en place dans les palais de justice du Québec. Elle étudie aussi l'opportunité d'élargir ce réseau en permettant de recourir, pour cette même étape de vérification de l'identité, au Service québécois d'authentification gouvernementale (SQAG), mieux connu sous le nom « clicSÉQUR », ou à des agents de vérification de l'identité qui pourraient être formés pour offrir ce service dans les points de service de Services Québec.

### 1.4.2 - La consultation

En tout temps et sans frais par Internet (*www.lobby.gouv.qc.ca*), la consultation du registre permet d'obtenir, rapidement et facilement, un certain nombre de renseignements concernant les activités de lobbyisme exercées au Québec auprès des titulaires de charges publiques.

Depuis la mise en place du registre, la conservatrice, demeurant à l'affût des commentaires de la clientèle et du commissaire, a élaboré divers outils pour faciliter la consultation et, ainsi, accroître la transparence :

- un outil de comparaison de textes, pour trouver facilement l'information modifiée entre deux formulaires présentés;

- le sommaire de l'inscription, pour visualiser rapidement les éléments clés d'une déclaration ou d'un avis sans avoir à parcourir tout le contenu d'une inscription;
- la recherche par mot(s)-clé(s) ou par critères, en se servant de listes alphabétiques établies, notamment à partir du nom de lobbyistes ou d'institutions auprès desquelles les activités de lobbyisme ont été exercées;
- la recherche limitée à une période définie;
- la liste des inscriptions les plus récentes, laquelle permet de prendre connaissance des nouvelles activités de lobbyisme réalisées auprès des titulaires de charges publiques et déclarées dans le registre depuis les 30 derniers jours.

Enfin, le résultat des recherches est maintenant affiché de manière plus conviviale qu'à l'origine. Plutôt que d'afficher l'ensemble des inscriptions pour chacun des lobbyistes-conseils, entreprises ou groupements, seule la dernière inscription publiée au registre est affichée, tout en laissant la possibilité à la clientèle de consulter l'historique des inscriptions. Ainsi, seuls les renseignements les plus pertinents et les plus actuels sont d'abord affichés, ce qui permet de déterminer plus rapidement qui exerce des activités de lobbyisme, auprès de quelles institutions, de quelle manière, à quel sujet et dans quel but.

### 1.4.3 - Quelques données statistiques

Entre le 28 novembre 2002 et le 31 mars 2007, 902 lobbyistes ont été inscrits au registre. De ce nombre, 262 étaient définis comme des lobbyistes-conseils et 640, comme des lobbyistes d'entreprises ou lobbyistes d'organisation, lesquels œuvraient respectivement au sein de 83 entreprises et de 142 organisations différentes. Le tableau qui suit reflète les inscriptions reçues au cours des cinq derniers exercices financiers.

**Tableau I : Inscriptions au registre**

| | 2002-2003* | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Lobbyistes-conseils** | 91 | 62 | 28 | 28 | 53 | 262 |
| **Lobbyistes d'entreprise ou lobbyistes d'organisation** | 207 | 71 | 58 | 112 | 192 | 640 |
| **TOTAL** | **298** | **133** | **86** | **140** | **245** | **902** |
| **Déclarations ou avis** | 556 | 609 | 437 | 312 | 500 | 2 414 |
| **Ordonnances de confidentialité** | 1 | 6 | 0 | 0 | 0 | 7 |
| **Prolongations d'ordonnance de confidentialité** | - | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| **Levées d'ordonnances de confidentialité** | - | 5 | 2 | 0 | 0 | 7 |

* Pour la période du 28 novembre 2002 au 31 mars 2003.

Sur les 2 414 déclarations et avis présentés au registre, 84,9 % l'ont été par voie électronique.

Une analyse sommaire du contenu des déclarations et avis inscrits au registre démontre que depuis cinq ans, les sujets ayant fait la manchette au Québec constituent également les domaines d'intérêt les plus souvent visés dans les déclarations et avis présentés :

- la fiscalité, les finances, les institutions financières et les valeurs mobilières : 1 050 documents;
- le développement économique et régional : 1 033 documents;
- l'environnement : 899;
- la santé : 807.

Enfin, l'objet des activités de lobbyisme visait :

- l'élaboration, la modification, la présentation ou le rejet d'une proposition législative ou réglementaire, dans 56 % des cas;
- l'attribution d'un contrat autrement que dans le cadre d'un appel d'offres public, dans 28 % des cas;
- l'attribution d'un permis, d'une licence, d'un certificat ou d'une autre autorisation, dans 15 % des cas;
- la nomination d'un administrateur public ou d'un sous-ministre ou d'un autre titulaire d'emploi, dans 1 % des cas.

## 1.5 - Le comité de liaison

Mis sur pied en fin d'exercice 2002-2003, le comité de liaison entre le bureau du commissaire au lobbyisme et celui de la conservatrice s'est donné pour mandat :

- de partager l'information relative à l'évolution des inscriptions au registre, de manière à établir une compréhension commune aux deux bureaux;
- d'étudier toute problématique relative à l'inscription des lobbyistes et à l'accès du public au registre;
- d'élaborer des consensus sur toute question d'ordre juridique ayant une incidence sur les divers intervenants.

Plusieurs rencontres se sont tenues et se tiennent toujours à intervalles réguliers, ce qui contribue à l'avancement des travaux réalisés par les deux bureaux.

# 2 - Le commissaire au lobbyisme et les réalisations relatives à l'éthique

Particularité de la loi québécoise, un commissaire indépendant est désigné pour surveiller et contrôler les activités de lobbyisme[12].

Le premier commissaire au lobbyisme a été nommé le 14 juin 2002, pour une durée de cinq ans. Il s'est doté d'une organisation qui, outre le commissaire et un secrétaire général, regroupe actuellement 21 personnes dans 4 directions :

- Affaires juridiques;
- Vérification des enquêtes;
- Communications;
- Services de la gestion.

Le commissaire au lobbyisme actuel, premier à exercer cette fonction, a été responsable de l'élaboration, dans les premiers six mois de son entrée en fonction, d'un code de déontologie régissant les activités des lobbyistes. Puis, à la suite du rapport de la commission compétente de l'Assemblée nationale qui en a fait l'étude, il a été responsable de son adoption.

---

[12] Voir *supra* note 3, art. 33.

## 2.1 - L'adoption du Code de déontologie des lobbyistes

Avant l'élaboration du code de déontologie, du 4 novembre au 1er décembre 2002, le commissaire a sollicité les commentaires écrits de personnes intéressées, comme le suggère l'article 36 de la Loi.

Le 11 mars 2003, un projet de code de déontologie des lobbyistes a été déposé devant l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions de l'article 37 de la Loi. Le 23 novembre 2003, après avoir tenu, les 18 et 19 septembre 2003, des audiences publiques dans le cadre de la consultation particulière sur ce projet de code, la Commission des finances publiques a remis son rapport.

Le code de déontologie est entré en vigueur le 4 mars 2004, soit 15 jours après sa publication à la *Gazette officielle du Québec* (2004, *G.O.* 2, 1259) conformément aux dispositions de l'article 38 de la Loi.

Le code édicte les règles devant régir la conduite des lobbyistes de façon à assurer le sain exercice de leurs activités et en favoriser la transparence. Il énonce les valeurs qui doivent guider le lobbyiste dans ses relations avec les décideurs publics : le respect des institutions, l'honnêteté, l'intégrité et le professionnalisme.

Comme pour toute autre obligation imposée par la Loi, le manquement à une règle du code de déontologie expose le lobbyiste à des sanctions.

## 2.2 - L'information

Sauf sur les questions qui sont de la compétence de la conservatrice du registre des lobbyistes, le commissaire au lobbyisme peut donner et publier des avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la Loi, de ses règlements et du code de déontologie[13].

Depuis son entrée en fonction, le commissaire s'est employé à faire connaître la Loi. Il a créé un site Web[14] dans lequel les lobbyistes, les titulaires de charges publiques et la population en général peuvent trouver l'information relative à l'application de la Loi. On trouve notamment sur ce site :

- des questionnaires et des mises en situation qui permettent au lobbyiste qui s'ignore de se découvrir;
- des allocutions que le commissaire ou des membres de son personnel ont prononcées à l'occasion de colloques, conférences ou congrès, parfois à l'invitation d'associations professionnelles ou patronales susceptibles de faire des activités de lobbyisme et de titulaires de charges publiques;
- les dépliants que le commissaire a publiés, des articles parus dans des revues spécialisées et les communiqués qu'il a diffusés;
- les avis rendus par le commissaire au lobbyisme concernant l'interprétation de différentes expressions contenues dans la Loi.

---

[13] *Ibid.*, art. 52.
[14] http://www.commissairelobby.qc.ca/.

## 2.3 - La surveillance et le contrôle

Le commissaire est chargé de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme. À cet effet, le registre des lobbyistes constitue son premier outil lui permettant de constater l'inscription et la conformité des déclarations d'activités de lobbyisme.

Il peut faire des inspections[15] et des enquêtes[16] pour vérifier l'application de la Loi ou du code. Depuis sa nomination, le commissaire a effectué plus de 500 activités de vérification, dont 3 ont donné lieu à des rapports d'enquête constatant des infractions à la Loi.

Ainsi, à la suite d'une enquête effectuée au cours de l'année 2003-2004 et de la transmission du rapport d'enquête au Procureur général, une action a été intentée contre un avocat dont les agissements contraires aux dispositions des articles 25 et 26 de la Loi avaient été dénoncés par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles. Le contrevenant a reconnu sa culpabilité et, en mars 2006, a été condamné à acquitter la somme de 3 105 $ totalisant les amendes et les frais. Il s'agissait de la première condamnation en raison d'infractions à la Loi et d'une première dans tout le Canada.

En septembre 2006, la présidente-directrice générale d'une association professionnelle, ayant reconnu sa culpabilité aux infractions qui lui étaient reprochées, a été condamnée à payer des amendes et des frais totalisant 1 260 $.

# 3 - La réglementation

À la suite de l'adoption de la Loi, le gouvernement a édicté trois règlements :

- le Règlement sur le registre des lobbyistes (c. T-11.011, r. 1) en vertu des dispositions des paragraphes 3°, 5°, 6° et 7° de l'article 66 de la Loi. Ce règlement est entré en vigueur le 28 novembre 2002;
- le Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes (c. T-11.011, r. 2) en vertu des paragraphes 4° et 7° de l'article 66 de la Loi. Le tarif est entré en vigueur le 28 novembre 2002;
- le Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme (c. T-11.011, r. 0.1) en vertu des paragraphes 2° et 7° de l'article 66 de la Loi. Ce règlement est entré en vigueur le 1er mars 2003.

---

[15] Voir *supra* note 3, art. 41.
[16] *Ibid.*, art. 39.

# IV - Les difficultés d'application

Malgré les réalisations qu'impliquait la mise en œuvre de la Loi, celle-ci connaît quelques difficultés d'application, certaines techniques, d'autres plus fondamentales.

La plus importante difficulté constatée porte atteinte à l'objectif de transparence des activités de lobbyisme. En effet, si plusieurs lobbyistes-conseils, entreprises ou organisations agissent en conformité avec les exigences de la Loi en déclarant l'objet de leurs activités de lobbyisme, il appert que le nombre de lobbyistes inscrits ne traduit toujours pas l'importance du phénomène. Sur ce sujet, à l'occasion d'un colloque intitulé *Le droit à l'information : le droit de savoir* organisé par le Barreau du Québec en octobre 2006, Marcel Barthe, professeur associé à la Chaire en relations publiques du Département de communication sociale et publique de l'Université du Québec à Montréal, mentionnait ce qui suit :

> « Tous les jours, on peut constater que des dossiers se discutent, des informations s'échangent, des demandes se font avec des titulaires de charges publiques sans que rien ne transpire dans le registre. On peut se demander si ceux qui respectent la loi ne sont pas des « originaux » un peu naïfs, tellement le registre ne semble pas refléter fidèlement, en quantité et en qualité d'information, la réalité mouvante du quotidien dans ce vaste domaine de la vie politique[17]. »

Par ailleurs, le refus ou l'omission de certains lobbyistes de se conformer à la Loi créerait un sentiment d'iniquité chez ceux qui, s'y soumettant, se considèrent désavantagés par rapport à ceux qui ne s'inscrivent pas : certains ont l'impression d'être davantage dans la mire de la conservatrice et du commissaire, d'autres voient dans la divulgation de leurs activités une entrave à l'obligation de confidentialité existant entre eux et leurs clients ou un avantage donné à leurs compétiteurs. Enfin, le non-respect de la Loi, intentionnel ou non, peut créer un effet d'entraînement.

Parmi les motifs de l'inobservation de la Loi, on peut invoquer :

- la perception négative du lobbyisme qui subsiste dans la société et même chez certaines personnes faisant des activités qualifiées de lobbyisme dans la Loi;
- l'ignorance des dispositions de la Loi et de son champ d'application;
- l'interprétation de certains termes de la Loi;
- la crainte du lobbyiste de nuire à son client en divulguant ses activités;
- le faible risque de sanction, notamment en raison de la difficulté à démasquer les contrevenants.

---

[17] Marcel Barthe, *La transparence, une question de confiance*, Le droit à l'information : le droit de savoir, p. 8.

# 1 - La perception du lobbyisme

Bien que la Loi reconnaisse la légitimité du lobbyisme et, implicitement, son rôle essentiel dans la prise de décision des titulaires de charges publiques, certains continuent à y voir des pratiques douteuses, sinon répréhensibles. Le lobbyisme n'a pas chez nous la connotation prestigieuse que l'on peut constater dans la capitale fédérale des États-Unis, par exemple.

Outre la diffusion d'information visant à mieux faire connaître l'utilité du lobbyisme et la façon dont il est encadré et pratiqué, c'est le respect de la Loi qui, à terme, entraînera le changement des mentalités. En effet, le cadre législatif professionnalise le lobbyisme et le respect de ses règles est de nature à rassurer le public. Comme l'écrit le professeur Hudon :

> « Toute intervention législative ou réglementaire définissant les balises de la "profession" équivaut implicitement à une reconnaissance. Ce qui contribue à l'extirper de la catégorie des conduites douteuses et répréhensibles. De sujet totalement tabou et de conduite absolument condamnable, l'exercice professionnalisé de l'influence a acquis certaines lettres de noblesse du fait même qu'à peu près plus personne n'admet pas s'y adonner[18]. »

# 2 - Le champ d'application

La détermination du champ d'application de la Loi peut paraître complexe. En effet, pour savoir quelles sont les situations et les personnes visées, il faut comprendre la portée de trois éléments définis dans la Loi et subordonnés les uns aux autres : les activités de lobbyisme, les lobbyistes et les titulaires de charges publiques. De plus, certaines organisations sont expressément exemptées de l'application de la Loi.

## 2.1 - Les activités de lobbyisme

Trois articles de la Loi et un article du Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme concourent à la définition des activités de lobbyisme.

Les activités de lobbyisme sont d'abord définies à l'article 2 de la Loi. Il s'agit de « communications orales ou écrites avec un titulaire d'une charge publique en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décision » relativement aux sujets énumérés. Sont cependant exclues de l'application de la Loi les activités mentionnées aux articles 5 et 6 ainsi que les représentations visées à l'article 2 du Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Conséquemment, la détermination de ce qui constitue une activité de lobbyisme s'avère un exercice complexe.

Contrairement au droit canadien et à celui des autres provinces qui prévoient expressément ce mode de communication, les actions menées auprès du public pour l'inciter à faire pression sur un décideur (*grass-roots communication*) ne sont pas des activités de lobbyisme au sens de la

---

[18] Raymond Hudon, *Règles éthiques comparées : fondements et applications*, *Le lobbyisme. L'exercer selon les règles*, Colloque organisé par le Conseil du patronat du Québec, 20 novembre 2002.

loi québécoise. Le but de la Loi étant de permettre de savoir qui, dans quel domaine, tente d'influencer la prise de décision, on comprend que le public est suffisamment prévenu lors de campagnes d'information ou d'opinion.

## 2.2 - Les types de lobbyistes

Les lobbyistes auxquels s'applique la Loi sont d'abord définis à l'article 3. Ils sont groupés en trois catégories : les lobbyistes-conseils, les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation.

Les lobbyistes-conseils sont ceux qui offrent leurs services, moyennant rémunération, pour intercéder auprès d'un titulaire d'une charge publique.

Les lobbyistes d'entreprise et les lobbyistes d'organisation sont ceux qui, au sein de l'entreprise ou de l'organisation pour laquelle ils travaillent, exercent des activités de lobbyisme *pour une partie importante* de leur emploi ou fonction. Dans le premier cas, l'entreprise est à but lucratif et, dans le second, il s'agit d'une association ou d'un groupement à but non lucratif.

L'article 7 exclut de l'application de la Loi les titulaires de certaines fonctions, notamment le personnel politique et le personnel diplomatique d'un autre gouvernement ou État, lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs activités. De même, l'article 1 du Règlement relatif au champ d'application de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme ne reconnaît pas comme lobbyistes certaines institutions ainsi que leurs dirigeants et les membres de leurs personnels.

Plus particulièrement, le paragraphe 11° de l'article 1 du règlement vient restreindre la définition de « lobbyiste d'organisation » : ne sont visés, en fait, que ceux qui exercent des activités de lobbyisme au sein d'un organisme à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont la majorité des membres sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de ces entreprises.

Comme pour les activités de lobbyisme, il faut donc procéder par déduction pour savoir quelles sont les personnes qui, en tant que lobbyistes, sont visées par la Loi.

## 2.3 - Les titulaires de charges publiques

L'identification des titulaires de charges publiques est utile pour cerner une activité de lobbyisme, puisque cette dernière est ainsi qualifiée en fonction de la personne à l'égard de laquelle elle doit s'exercer.

L'article 4 de la Loi définit les titulaires de charges publiques. Il faut aussi s'en remettre à la Loi sur le vérificateur général (L.R.Q., c. V-5.01) et à la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (L.R.Q., c. R-9.3) pour connaître les organismes et entreprises du gouvernement et les organismes municipaux dont les membres du personnel sont des titulaires de charges publiques.

La loi québécoise se distingue des autres législations canadiennes en visant les activités de lobbyisme effectuées auprès d'élus municipaux, de membres du conseil d'une communauté métropolitaine, de membres de leur personnel, de membres du personnel des municipalités ou des organismes municipaux et supramunicipaux visés aux articles 18 et 19 de la Loi sur le

régime de retraite des élus municipaux (L.R.Q., c. R-9.3) en plus des activités qui concernent les parlementaires, les administrateurs de l'État et leur personnel[19].

## 2.4 - L'exemption de certains lobbyistes d'organisation

Parmi les lobbyistes d'organisation, la Loi ne vise que ceux qui exercent des activités de lobbyisme au sein d'un organisme à but non lucratif constitué à des fins patronales, syndicales ou professionnelles ou dont la majorité des membres sont des entreprises à but lucratif ou des représentants de ces entreprises.

Cette catégorie de lobbyistes crée de l'insatisfaction pour deux groupes auxquels la Loi s'applique : ceux qui jugent l'exemption des autres injustifiable et réclament l'universalité et ceux qui considèrent qu'ils devraient aussi être exemptés de l'application de la Loi, comme les ordres professionnels.

De plus, l'inégalité de traitement serait de nature à renforcer la perception négative du public à l'égard du lobbyisme. Ceux qui doivent s'inscrire sont les « méchants », alors que ceux qui sont dispensés de cette obligation sont les « bons ».

Les organismes à but non lucratif que l'on veut viser sont ceux qui peuvent retirer un avantage pécuniaire des activités de lobbyisme, pour eux-mêmes ou pour leurs membres, et dont les revenus ne sont pas essentiellement composés de subventions versées par le gouvernement, une municipalité ou un de leurs organismes. C'est ce qui a été énoncé en Commission parlementaire lors de l'étude détaillée du projet de loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme. Puisqu'on n'avait pu convenir à ce moment d'une définition exhaustive, la possibilité de préciser par règlement l'étendue de la notion de « lobbyiste d'organisation » avait été prévue. Par conséquent, la définition du « lobbyiste d'organisation » dans la Loi paraît inexacte et c'est le règlement qui donne sa réelle portée au terme.

Le législateur ne voulait pas viser les associations ou groupements qui s'occupent de promouvoir des causes d'intérêt commun susceptibles de profiter à la collectivité (en matière environnementale, par exemple) par opposition à ceux qui défendent l'intérêt économique de quelques personnes ou groupes de personnes. De plus, la Loi interdit la rétribution d'un lobbyiste à même une subvention ou un prêt du gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes[20]; comme les organismes à but non lucratif sont essentiellement financés par des subventions, ils ne pourraient rétribuer un lobbyiste.

# 3 - L'interprétation de certains termes de la Loi

Outre la complexité que peut représenter pour certains le champ d'application de la Loi, que l'on trouve par ailleurs dans les autres législations canadiennes sur le sujet, la Loi présente certaines difficultés d'application en raison de critères relativement imprécis.

---

[19] Jusqu'au 1er juillet 2005, seules les communications d'influence faites auprès de municipalités de plus de 10 000 habitants étaient visées par la Loi (article 71).
[20] Voir *supra* note 3, art. 26.

## 3.1 - L'intention d'influencer

L'article 2 de la Loi prévoit que sont des activités de lobbyisme les communications faites « en vue d'influencer ou pouvant raisonnablement être considérées, par la personne qui les initie, comme étant susceptibles d'influencer la prise de décision » dans les sujets énumérés. Ce caractère subjectif du critère intentionnel, retenu pour qualifier une communication d'activité de lobbyisme, peut entraîner des difficultés d'application.

Notons que la loi fédérale a été modifiée en juin 2005 afin de supprimer l'aspect intentionnel de la communication avec un titulaire d'une charge publique.

## 3.2 - L'expression « pour une partie importante »

Une personne est un lobbyiste d'entreprise ou un lobbyiste d'organisation au sens de la Loi, si elle exerce des activités de lobbyisme au sein d'une entreprise ou d'une organisation « pour une partie importante » de son emploi ou de sa fonction. Ce critère a fait l'objet de deux avis d'interprétation publiés par le commissaire au lobbyisme en application de l'article 52 de la Loi (avis n$^{os}$ 2003-01 et 2005-07).

Ce critère est aussi présent dans les lois fédérale et provinciales sur l'enregistrement des lobbyistes et il a été quantifié dans le texte d'une loi (Terre-Neuve-et-Labrador), dans un règlement d'application (Ontario et Nouvelle-Écosse), dans un bulletin d'interprétation (Canada) et dans un guide d'application (Colombie-Britannique). Ainsi, essentiellement, les activités de lobbyisme doivent être déclarées si elles occupent au moins 20 % du temps travaillé par l'employé ou lorsque la somme des activités de lobbyisme exercées au sein de l'entreprise équivaut à 20 % du temps travaillé par une personne, au cours d'une période variable (un mois, trois mois ou six mois selon le cas).

Dans un premier avis, le commissaire a repris cette norme du 20 %. Toutefois, dans un deuxième avis qui se substitue au premier, le commissaire propose deux tests. L'un est qualitatif et est basé sur l'importance relative de la communication. L'autre est quantitatif et tient plutôt compte du temps consacré à la préparation et au suivi des activités de lobbyisme. Malgré ces deux avis, l'expression « pour une partie importante » soulève encore des difficultés d'application.

## 3.3 - L'expression « dans le cadre de »

Dans son avis n° 2005-06, le commissaire donne à l'expression « dans le cadre de » un sens restreint : appliquée au paragraphe 3° de l'article 5 à des « procédures publiques ou connues du public », elle couvre les représentations faites *lors* d'une séance publique, mais pas celles faites *avant* ou *après*. Par exemple, les représentations faites devant une commission parlementaire ne constituent pas des activités de lobbyisme au sens de la Loi, alors que les communications effectuées à cette occasion, dans les couloirs, pendant les pauses, en sont et doivent être divulguées.

Certains lobbyistes considèrent que les échanges qui interviennent à l'occasion d'une commission parlementaire, même les échanges informels qui n'ont pas lieu pendant que la commission siège, ne constituent pas des activités de lobbyisme.

L'interprétation du commissaire s'explique par le fait que les représentations faites *en public* sont en soi dévoilées. Au contraire, celles qui ont lieu en dehors de ce cadre demeurent occultes. Le souci de transparence vise ce qui est caché, il n'est donc pas utile de divulguer ce qui se passe en public ou ce qui est notoire.

# 4 - La divulgation des activités de lobbyisme

Outre la déclaration systématique des échanges qui interviennent entre les décideurs et les personnes qui tentent de les influencer, la transparence en matière de lobbyisme implique la divulgation d'une certaine quantité d'information pertinente, répondant aux critères définis par la conservatrice de concert avec le commissaire au lobbyisme.

Plusieurs se plaignent de la complexité de la déclaration et jugent certains des renseignements exigés par la Loi superflus. Par ailleurs, des lobbyistes soutiennent que l'inscription de certains renseignements peut leur nuire ou nuire à leurs clients. Enfin, il appert que le registre ne reflète pas toujours l'actualité des activités de lobbyisme, car parmi les déclarations qui y sont inscrites, plusieurs manquent de rigueur ou contiennent des renseignements qui ne sont pas à jour.

## 4.1 - Le contenu de la déclaration

La Loi exige la divulgation d'une grande quantité de renseignements qui ne sont pas tous d'égale pertinence. La transparence implique de rendre publics le nom de la personne qui cherche à influencer une décision, le nom de l'institution auprès de laquelle elle veut agir ainsi que l'objet de ses activités de lobbyisme.

En outre, après son entrée en fonction, le commissaire au lobbyisme a recommandé que l'information soit déclarée par mandat pour chacun des lobbyistes ou des clients de façon à atteindre davantage les objectifs de transparence visés par la Loi. Évidemment, de telles modifications ont occasionné des changements informatiques importants dans la structure du registre, en plus d'engendrer une complexité supérieure dans le processus d'inscription des déclarations et avis au registre.

En conséquence, pour les lobbyistes-conseils, 11 des 16 rubriques du formulaire doivent être remplies autant de fois qu'il y a de mandats différents confiés au lobbyiste par un client et autant de fois qu'il y a de clients différents. En matière de lobbyisme d'entreprise ou d'organisation, 5 des 16 rubriques doivent être remplies autant de fois qu'il y a de mandats ou de grands dossiers distincts relatifs aux activités de lobbyisme exercées par une entreprise ou un groupement.

Bien que cette façon de faire ait engendré une certaine complexité pour les déclarants, elle a comme avantage de mieux préciser les activités de lobbyisme réalisées et de contribuer à l'atteinte d'un plus grand degré de transparence.

Par ailleurs, il peut être difficile, pour un déclarant, de déterminer les « renseignements utiles »[21] qu'exige la Loi pour cerner l'objet des activités de lobbyisme.

---

[21] Voir *supra* note 3, art. 9, par. 6 et art. 10, par. 7.

Le moyen de communication utilisé ainsi que, pour le lobbyiste-conseil, une approximation, par ailleurs très imprécise, de sa rétribution figurent parmi les renseignements exigés qui soulèvent un questionnement. Quant à la nature des fonctions du titulaire d'une charge publique contacté[22], si on exclut les hautes fonctions, le lobbyiste peut ne pas la connaître.

### 4.1.1 - Les renseignements utiles à la détermination de l'objet

Plusieurs déclarants éprouvent de la difficulté ou de la réticence à circonscrire l'objet des activités de lobbyisme. Cette situation entraîne un accompagnement assidu de la conservatrice et la nécessité de consacrer un temps considérable pour chaque déclaration ou avis présenté.

Afin d'éclairer la clientèle du registre, en plus de donner des exemples selon l'objet, la conservatrice a défini ce que constituent les « renseignements utiles » en fonction du but visé :

> « Après avoir sélectionné le ou les objets sur lesquels portent les activités de lobbyisme, le déclarant doit fournir, à l'égard de chacun de ces objets, **suffisamment de renseignements afin que toute personne qui consulte le registre puisse se faire une idée précise de l'objet sur lequel on tente d'influencer une prise de décision**. La seule indication à l'effet que des moyens sont pris pour influencer un titulaire de charges publiques ou l'unique mention que des pressions sont exercées sur celui-ci ne constituent pas des renseignements suffisants[23]. »

Toutefois, il importe de souligner que la précision à atteindre quant aux renseignements déclarés demeurera toujours assujettie non seulement à la subjectivité de la personne qui les divulgue, mais également à celle de la conservatrice lors du traitement des déclarations et avis, puis à celle du commissaire, le cas échéant. De plus, plusieurs lobbyistes demeurent réticents à décrire de manière exhaustive l'objet de leurs activités de lobbyisme, sachant que cette information sera facilement accessible à leurs compétiteurs.

### 4.1.2 - Les moyens de communication

Le plus haut dirigeant de l'entreprise ou de l'organisation qui fait une déclaration ne connaît pas nécessairement les moyens que le lobbyiste d'entreprise ou le lobbyiste d'organisation utilisera pour communiquer avec un titulaire de charges publiques. En conséquence, afin d'éviter une éventuelle modification de l'inscription, le déclarant indiquera souvent tous les moyens prévus au formulaire de déclaration.

Comme cette information contribue à déterminer l'importance d'une activité de lobbyisme ou à situer une activité de lobbyisme dont on aurait à faire la preuve, elle ne permet pas d'atteindre le but visé lorsque tous les modes de communication sont indiqués ou si ceux indiqués ne correspondent pas à la réalité.

Ce renseignement est toutefois aussi exigé par les autres législations canadiennes.

---

[22] *Ibid.*, art. 9, par. 8 et art.10, par. 9.

[23] Bulletin d'interprétation n° 2004-003, publié par la conservatrice du registre des lobbyistes en application de l'article 22 de la Loi.

### 4.1.3 - La contrepartie reçue

Des lobbyistes-conseils ont soulevé le fait que la déclaration d'une approximation de la rétribution reçue ou à recevoir en contrepartie de leurs activités suscite l'animosité entre les lobbyistes. De plus, lorsque leur mandat vaut hors Québec ou lorsque la rétribution couvre plusieurs mandats, ils soutiennent qu'il leur est difficile d'isoler la part de la rétribution applicable aux activités de lobbyisme exercées au Québec ou relative à un mandat spécifique.

L'analyse des autres législations canadiennes démontre que la contrepartie n'a pas à être déclarée au registre. Par contre, ces législations exigent que le lobbyiste-conseil indique si le paiement de ses honoraires est conditionnel au succès des activités de lobbyisme réalisées, ce qui constitue une pratique interdite au Québec[24].

## 4.2 - Les ordonnances de confidentialité

Lorsque la déclaration de lobbyisme contient des renseignements qui visent un projet d'investissement du client ou de l'entreprise et que leur divulgation risque vraisemblablement de porter une atteinte sérieuse aux intérêts économiques ou financiers de ceux-ci. Dans ce cas, le commissaire au lobbyisme peut, sur demande du déclarant, ordonner à la conservatrice de ne pas publier tout ou partie de ces renseignements[25].

Cette mesure offre la possibilité, à ceux qui hésitent ou renoncent à rendre publics certains renseignements névralgiques, de se conformer à leur obligation de publicité tout en protégeant, pendant un certain temps, les intérêts de celui qu'ils servent.

Comme en témoignent ses rapports d'activités, depuis son entrée en fonction, le commissaire n'a ordonné la confidentialité de renseignements contenus dans une déclaration qu'à sept occasions, toutes avant avril 2004. Parmi ces ordonnances de confidentialité, deux ont été prolongées une fois. En avril 2004, toutes avaient été levées[26].

Dans son troisième rapport annuel d'activités, le commissaire s'exprimait ainsi :

> « À la réflexion, il ne faut pas se surprendre de cet état de fait. Le principe de la transparence prévalant, c'est sur la base de l'exception que le législateur a consenti à rendre confidentielles certaines informations relatives aux activités de lobbyisme à inscrire sur le registre des lobbyistes. Le commissaire rend donc ses décisions en référence aux exigences dictées par le législateur et aux preuves présentées par le demandeur[27]. »

Il s'avère qu'aucune demande d'ordonnance de confidentialité n'a été présentée au commissaire en 2005-2006, alors qu'une seule l'avait été au cours de chacune des deux années précédentes. La difficulté d'obtenir une ordonnance de confidentialité pourrait avoir un effet dissuasif pour les lobbyistes. En effet, ceux-ci choisiraient de ne rien déclarer au registre

---

[24] Voir *supra* note 3, art. 26. La nouvelle loi fédérale interdira aussi aux lobbyistes de prendre des engagements qui prévoient des honoraires conditionnels (L. C. 2006, c. 9, art. 75).
[25] *Ibid.*, art. 49.
[26] Voir section 1.4.3, Tableau I.
[27] Commissaire au lobbyisme, *Rapport annuel d'activités 2004-2005*, p. 14.

ou d'attendre la fin de leurs activités pour en faire mention, de peur que la divulgation n'entraîne des représailles de la part de leurs clients.

## 4.3 - L'actualisation du registre

Différents éléments font en sorte que les renseignements mentionnés au registre ne reflètent pas la situation réelle des activités de lobbyisme réalisées ou en cours de réalisation.

### 4.3.1 - Les délais d'inscription

L'inscription d'un lobbyiste-conseil doit être faite au plus tard 30 jours suivant le début des activités et celle d'un lobbyiste d'entreprise ou d'un lobbyiste d'organisation, au plus tard 60 jours après ce moment[28]. Ce délai a comme conséquence que le registre présente toujours une image décalée par rapport à l'actualité.

Les législations des autres provinces prévoient des délais plus courts pour le lobbyiste-conseil : 10 jours suivant le début de ses activités (Ontario, Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador) ou suivant l'engagement (Canada, Colombie-Britannique). En matière de lobbyisme d'entreprise ou de lobbyisme d'organisation, le délai est le même qu'au Québec, sauf à Terre-Neuve-et-Labrador où il est aussi de 10 jours après le début des fonctions comme lobbyiste.

La réduction du délai pour déclarer des activités de lobbyisme, du moins pour le lobbyiste-conseil, permettrait à celui qui consulte le registre d'avoir une idée plus actuelle.

### 4.3.2 - La mise à jour et le renouvellement de l'inscription

En matière de lobbyisme d'entreprise et de lobbyisme d'organisation surtout, on constate que le plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement procède souvent à une déclaration très générale dans laquelle il tente de prévoir toutes les activités de lobbyisme qui seront réalisées dans l'année. Il espère ainsi se soustraire à l'obligation de modifier l'inscription de sa déclaration, si des activités s'ajoutent au cours de l'année. Cette façon de faire a cependant des incidences sur l'actualité et la crédibilité des renseignements contenus au registre et, par le fait même, sur la transparence recherchée.

L'écart entre la réalité et l'inscription sur le registre pourrait être réduit si le déclarant était contraint de mettre les renseignements à jour périodiquement. Le renouvellement obligatoire de l'inscription après six mois, comme le prévoit la majorité des autres législations canadiennes, permettrait de pallier le manque de rigueur de certains déclarants dans la mise à jour de l'information publiée, au moins en partie.

### 4.3.3 - La pérennité des inscriptions

La conservatrice a le pouvoir de radier une déclaration ou un avis qui n'est pas conforme aux exigences de la Loi et, à la suite d'une décision du commissaire, toute inscription relative à un lobbyiste qui manque de façon grave et répétée à ses obligations. Cependant, la radiation des inscriptions périmées n'est pas prévue.

---

[28] Voir *supra* note 3, art. 14.

Un lobbyiste d'entreprise, par exemple, demeure inscrit à ce titre longtemps après qu'il a changé d'emploi ou même quitté l'entreprise. Le lobbyiste-conseil retraité ou qui a changé de carrière ne peut obtenir la radiation de son nom ou l'archivage des inscriptions qui le concernent, ni faire porter une mention de cessation d'activités au registre.

Dans un contexte où le lobbyisme porte encore une connotation péjorative, on peut comprendre que la pérennité de l'inscription, sans aller jusqu'à décourager celui qui craint cette perception de se conformer aux exigences de la Loi, peut entraîner quelque agacement.

# 5 - La surveillance et le contrôle

## 5.1 - Les inspections et les enquêtes

Pour accomplir sa mission de surveillance et de contrôle, le commissaire est tributaire du registre des lobbyistes et, en grande partie, de l'actualité.

La consultation du registre permet au commissaire de vérifier, notamment, la conformité des déclarations et des renouvellements. Toutefois, le registre ne témoigne que des activités de lobbyisme qui sont déclarées. Il faut un certain flair pour débusquer une activité qui peut, à tout moment et par toutes sortes de moyens, mettre en cause un élu, un administrateur ou un fonctionnaire, dans la sphère nationale ou municipale. L'actualité révèle certains dossiers plus chauds ou plus importants, mais il faut conclure que plusieurs activités de lobbyisme échappent à la vigilance du commissaire.

Dans son rapport d'activités pour l'exercice 2005-2006, le commissaire s'exprimait ainsi :

> « [...] la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme doivent tenir compte du vaste champ d'application de la Loi, laquelle assimile à des activités de lobbyisme un bon nombre de communications d'influence faites dans les environnements municipal, gouvernemental et parlementaire, y inclus les entreprises et organismes du gouvernement et les organismes supramunicipaux. En outre, considérant le large éventail des décisions d'intérêt public pour lesquelles des communications d'influence peuvent avoir cours (obtention de permis, de certificats, d'autorisations, de contrats, etc.), il paraît difficile, pour le moment, de circonscrire complètement le phénomène du lobbyisme. En tenant compte finalement de la multiplicité et de la diversité des personnes, des entreprises ou des organisations exerçant de telles activités d'influence dans les environnements politiques et administratifs, il semblait somme toute inéluctable, selon le commissaire, de miser d'abord sur la persuasion plutôt que sur la coercition stricte[29]. »

Les personnes qui font des activités de lobbyisme ne constituent pas un groupe identifiable; par conséquent, lorsqu'elles ne sont pas inscrites au registre des lobbyistes, il est difficile de savoir si elles contreviennent à la Loi. Dans son dernier rapport d'activités, le commissaire a indiqué qu'il travaillait à l'élaboration d'une *carte du lobbyisme*, un répertoire des actes administratifs

[29] Commissaire au lobbyisme, *Rapport d'activités 2005-2006*, p. 15.

susceptibles de faire l'objet de lobbyisme[30]. Il estime qu'en déterminant les portes d'entrée du lobbyiste, on pourra plus facilement connaître ses démarches.

## 5.2 - Les mesures disciplinaires et les sanctions

La Loi confère au commissaire des pouvoirs d'inspection et d'enquête et prévoit des mesures disciplinaires et des sanctions pénales qui peuvent être appliquées aux lobbyistes qui contreviennent aux dispositions de la Loi.

En raison du non-respect manifeste de la Loi par certains lobbyistes dont les activités ne sont pas divulguées au registre, on aurait pu s'attendre à plus de rapports d'enquête. La difficulté de détecter les contraventions à la Loi, surtout l'absence d'inscription, est sûrement la cause première de cette situation. Par ailleurs, le code de déontologie n'est en vigueur que depuis mars 2004. Dans ces circonstances, l'éducation peut être plus efficace que la coercition, comme en fait foi le passage qui suit :

> « [...] la généralisation d'une approche pénale peut devenir une source de dysfonctions aussi déplorable que celles générées par le laxisme. La portée coercitive du code de déontologie dépendra du degré d'institutionnalisation de la profession et des contrôles qui pourront s'appliquer[31]. »

## 5.3 - Les délais d'action

Toute poursuite pénale prise en vertu de la Loi se prescrit par un an à compter de l'infraction. Compte tenu du fait que la contravention d'un lobbyiste, en raison de l'absence d'inscription au registre des lobbyistes, peut difficilement être constatée au moment opportun, ce délai paraît très court.

En effet, une personne peut exercer des activités de lobbyisme depuis plusieurs mois sans être inscrite avant que le commissaire ait connaissance de l'infraction. Selon la Loi, le délai courrait à compter de la naissance de l'obligation d'inscription, soit 30 ou 60 jours après le début des activités de lobbyisme, selon le cas. De plus, il faut tenir compte du temps nécessaire pour l'enquête du commissaire.

Le délai de prescription du droit d'action n'est peut-être pas suffisant pour permettre au commissaire de remplir sa mission et un délai particulier, comme on en trouve dans certaines lois, pourrait être examiné.

## 5.4 - Les titulaires de charges publiques

Mis à part les lobbyistes, les titulaires de charges publiques qu'ils approchent sont souvent les seuls témoins des activités de lobbyisme. Toutefois, la Loi ne leur impose aucune obligation; en ce sens, ils ne sont pas directement visés par la Loi.

---

[30] *Ibid.*, p. 22.

[31] Imane Kamal, *Exercer le lobbyisme dans les règles*, Jeux d'influences, Le journal du Barreau, vol. 35, n° 1, 15 janvier 2003 (citation de Raymond Hudon, professeur de science politique à l'Université Laval).

Cela ne veut pas dire pour autant que les titulaires de charges publiques ne sont pas concernés par cette loi. D'abord, ceux-ci sont conscients que la décision prise par un titulaire d'une charge publique, même s'il n'a lui-même commis aucune faute, peut être mise en doute si elle a été prise à la suite d'interventions d'un lobbyiste qui n'aurait pas respecté certaines exigences de la Loi.

De plus, les titulaires de charges publiques demeurent liés par diverses normes générales, notamment de nature éthique, applicables à l'ensemble de leurs relations avec les citoyens, dont les lobbyistes.

Enfin, les entités administratives les plus touchées par les activités des lobbyistes ne sauraient demeurer indifférentes au contexte nouveau créé par la Loi. Au contraire, il leur est essentiel de bien prendre la mesure du phénomène, de mieux cerner les problématiques éthiques qui en découlent et d'y apporter, le cas échéant, des solutions raisonnables. Ces solutions devront assurer le respect de toutes les parties en cause, qu'il s'agisse de l'État, des lobbyistes, des personnes que ces derniers représentent et, il va sans dire, de la population en général.

Voilà pourquoi, comme en témoignent ses rapports d'activités, le commissaire au lobbyisme a multiplié les interventions auprès de divers titulaires de charges publiques afin de les sensibiliser aux objectifs de transparence et d'éthique de la Loi.

Voilà pourquoi également divers ministères et organismes ont élaboré, souvent en réponse à ces interventions du commissaire, des politiques ou directives en harmonie avec les objectifs de transparence et d'éthique de la Loi.

C'est donc dans cet esprit d'ouverture et de collaboration avec le commissaire que devrait continuer de se situer le rôle des titulaires de charges publiques dans l'application de cette loi. Ces derniers pourront ainsi mieux reconnaître, dans leur quotidien, les situations de lobbyisme et inciter les lobbyistes à respecter leurs obligations.

# 6 - Un régime bicéphale

Au moment de l'adoption de la Loi en 2002, il a été jugé opportun de créer deux fonctions distinctes, celle de conservatrice du registre et celle de commissaire au lobbyisme. Cette structure se rapprochait, en quelque sorte, du modèle fédéral, lequel avait créé une fonction de directeur de l'enregistrement relevant du registraire général du Canada.

Comme il a été mentionné précédemment[32], c'est à l'Officier de la publicité des droits personnels et réels mobiliers qu'a été confié le rôle de conservatrice du registre en raison de son expérience et de son expertise qui lui permettaient de mettre en place ce registre, en quelques mois seulement et au meilleur coût possible. Dans les faits, le registre des lobbyistes a alors été intégré à une structure organisationnelle et technologique déjà existante, ce qui permettait des économies importantes dans les coûts d'exploitation.

Tout en confiant la tenue du registre des lobbyistes à la conservatrice, la Loi lui a essentiellement attribué les pouvoirs de vérifier la conformité des documents qui lui sont

[32] Voir *supra* p. 5, section 1.

présentés et de « [...] donner et publier tout avis relativement à la forme, au contenu et aux modalités d'inscription des déclarations et des avis prévus par la présente loi[33] ».

Par ailleurs, le registre des lobbyistes est l'outil privilégié du commissaire, qui l'utilise pour exercer la surveillance et le contrôle des activités de lobbyisme. De plus, il peut « [...] donner et publier tout avis relativement à l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, d'un règlement pris en application de celle-ci ou du code de déontologie[34] ».

Le commissaire peut ordonner la confidentialité temporaire de tout ou partie des renseignements que contient une déclaration. Ces renseignements demeurent inaccessibles jusqu'à ce que la conservatrice ait reçu l'autorisation du commissaire à cette fin[35].

Le commissaire peut aussi interdire l'inscription, dans le registre des lobbyistes, d'un lobbyiste qui manque de façon grave ou répétée à ses obligations, ou ordonner la radiation de son inscription pour une période maximale d'un an, l'empêchant ainsi d'exercer des activités de lobbyisme[36].

La conservatrice est tributaire du commissaire en ce qui a trait à l'exécution, l'interprétation et l'application de la Loi et, dans certaines situations, à l'information qu'elle est autorisée à diffuser. Particulièrement, les ordonnances de confidentialité ou d'interdiction d'inscription ont des conséquences directes sur la tenue du registre.

Ce partage de responsabilités entre la conservatrice et le commissaire au lobbyisme entraîne des difficultés. En effet, si ce mode de gestion facilitait au départ la mise en œuvre du registre et, par conséquent, l'application de la Loi, on peut s'interroger maintenant sur la nécessité de maintenir un tel partage. Pour les lobbyistes et les titulaires de charges publiques, il existe deux sources d'information, généralement complémentaires, parfois redondantes. De plus, ce mode de gestion sème de la confusion, car les lobbyistes et les titulaires de charges publiques ont tendance à confondre les rôles respectifs de la conservatrice et du commissaire. Pour la conservatrice, les interprétations de la Loi que fait le commissaire l'amènent à faire des modifications – parfois lourdes de conséquences – au système mis en place, dont elle est seule à rendre compte. Pour le commissaire, enfin, l'outil mis en place peut ne pas être toujours adapté à ses besoins.

Sanctionnée en décembre 2006, une loi fédérale modifiant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* (L.R.C., c. L-12.4) substituera, à la fonction actuelle de directeur de l'enregistrement, celle d'un commissaire indépendant, chargé tant du contrôle et de la surveillance des activités de lobbyisme que de la tenue du registre dans lequel elles doivent être inscrites[37]. Cette avenue, qui regroupe sous une seule autorité toutes les activités liées à la transparence et à l'éthique en matière de lobbyisme, pourrait être examinée pour le Québec. En effet, sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'imputabilité, il apparaît que le transfert de responsabilité du registre au commissaire au lobbyisme favoriserait davantage l'objectif de transparence défini dans la Loi.

---

[33] Voir *supra* note 3, art. 22.
[34] *Ibid.*, art. 52.
[35] *Ibid.*, art. 49 et 50.
[36] *Ibid.*, art. 53.
[37] Les dispositions de la *Loi fédérale sur la responsabilité* (L.C., 2006, c. 9) qui modifie la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* entreront en vigueur à la date fixée par décret.

# V - L'opportunité de modifier la Loi

La Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme prévoit que le ministre de la Justice doit, dans son rapport quinquennal, faire état de l'opportunité de modifier la Loi ou le Code de déontologie des lobbyistes.

Le présent rapport signale les difficultés d'application de la Loi qui ont pu être décelées. Certaines de ces difficultés, en raison de leur caractère technique ou parce qu'elles résultent de simples imprécisions de la Loi, pourraient d'emblée être aplanies par quelques modifications législatives. D'autres, par contre, paraissent plus fondamentales. C'est le cas, notamment, des difficultés liées au champ d'application de la Loi et à l'exclusion de certains lobbyistes d'organisation, au contenu des déclarations relatives aux activités de lobbyisme ou, encore, à la responsabilité de la tenue du registre des lobbyistes, laquelle pose en fait la question de savoir s'il n'y aurait pas lieu de confier ultimement cette responsabilité au commissaire au lobbyisme. Ces difficultés nécessiteraient des modifications plus substantielles à la Loi, de même qu'un certain nombre de choix préalables pris en fonction non seulement des grands objectifs de la Loi, mais aussi des besoins des différents acteurs en cause.

Lors de tables rondes organisées par le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation de l'ENAP, avec la collaboration du commissaire au lobbyisme[38], il a été mis en évidence que tous les intéressés s'entendent sur la nécessité d'améliorer la Loi. Cependant, ils s'opposent sur l'objet ou la portée des modifications souhaitées : alors que certains demandent un resserrement de la Loi, d'autres veulent son assouplissement.

Comme il a été signalé précédemment, la loi fédérale, qui a été renforcée en 2005, a récemment été de nouveau modifiée et sera, lors de l'entrée en vigueur des dernières modifications, encore plus exigeante envers les lobbyistes. Il s'agit là d'une autre donnée dont il faudrait tenir compte.

De plus, le commissaire au lobbyisme, responsable de la surveillance et du contrôle des activités de lobbyisme, a amorcé au cours de l'année 2005-2006 une étude sur l'encadrement du lobbyisme. Il devrait vraisemblablement faire un rapport qui présentera son bilan des cinq premières années de mise en application de la Loi. À ce sujet, il a écrit ce qui suit :

> « [...] le commissaire au lobbyisme est particulièrement bien au fait de la mise en œuvre de la Loi, puisque l'Assemblée nationale l'a désigné pour en surveiller l'application. Dans ce contexte, le commissaire compte bien profiter [de l'occasion] pour faire le bilan de son expérience et proposer à l'Assemblée nationale les modifications qui s'imposent.
>
> « Dans cette perspective, des actions concrètes ont déjà été prises. Ainsi, le commissaire a prévu, dans un premier temps, de communiquer à l'Assemblée nationale des propositions concernant les modifications techniques à apporter à la Loi et, dans un second temps, de faire rapport sur les cinq années d'encadrement du lobbyisme au Québec sous forme de bilan et perspectives. D'ores et déjà, des membres de

[38] Tables rondes sur *Le lobbyisme à l'ère de la mondialisation* tenues à Montréal et à Québec, les 12 et 19 avril 2007.

l'équipe du commissaire assurent le bon déroulement des travaux que requièrent ces rapports[39]. »

Procéder à des modifications législatives suppose que l'on s'assure d'abord de leur pertinence et de l'accueil du milieu auquel les nouvelles règles s'appliqueront. Or, il ne paraît pas possible d'y procéder judicieusement sans tenir compte du point de vue du commissaire au lobbyisme, dont l'expérience dans l'application générale de la loi est déterminante, non seulement pour l'identification de l'ensemble des difficultés existantes, mais également pour l'élaboration de solutions adéquates à ces difficultés.

Pour ces raisons et en tenant compte de ce contexte, **il est recommandé :**

**1° que des modifications soient apportées à la Loi en vue d'en assurer une meilleure application;**

**2° qu'avant de ce faire, la commission de l'Assemblée nationale chargée d'étudier le présent rapport tienne des consultations publiques dans le cadre de ses travaux, de manière que l'ensemble des personnes ou groupes intéressés par le lobbyisme au Québec puissent faire connaître leur point de vue sur les questions que soulève le rapport et sur la nature des modifications qu'ils souhaiteraient voir apporter à la Loi;**

**3° que les consultations publiques tenues par cette commission soient l'occasion d'aborder, entre autres, les sujets suivants :**

- **le champ d'application de la Loi, particulièrement en ce qui a trait à l'opportunité d'assujettir à la Loi certains lobbyistes d'organisation qui en sont présentement exclus;**
- **le contenu des déclarations relatives aux activités de lobbyisme;**
- **les rôles respectifs de la conservatrice du registre des lobbyistes et du commissaire au lobbyisme et l'opportunité de confier au commissaire plutôt qu'à la conservatrice la tenue du registre des lobbyistes.**

Par ailleurs, même si les objectifs de la Loi ont été atteints en partie, cinq ans après son adoption, malgré les efforts répétés de la conservatrice du registre des lobbyistes et du commissaire au lobbyisme, malgré la mise sur pied d'une organisation dynamique et performante facilitant l'inscription au registre et sa consultation, il appert que moins de lobbyistes qu'il a été pressenti se conforment à leurs obligations.

La Loi table sur la bonne foi des lobbyistes qui, à titre de participants à la démocratie, devraient dénoncer spontanément les pressions qu'ils exercent sur les titulaires de charges publiques. Toutefois, l'attitude et le comportement actuels des lobbyistes et des personnes qu'ils tentent d'influencer témoignent d'une culture bien ancrée et, pour changer les habitudes, il faut mettre temps et efforts, informer, éduquer, convaincre. Les modifications qui pourraient être adoptées à la suite des consultations publiques recommandées contribueraient, certes, à favoriser un plus grand respect des prescriptions de la Loi et une meilleure atteinte de ses objectifs, mais elles n'assureraient pas, à elles seules, la soumission de tous les lobbyistes à ses préceptes. Pour paraphraser le groupe de travail sur l'éthique, la probité et l'intégrité des administrateurs publics, si le cadre juridique est à parfaire, il serait illusoire de penser que les règles de droit

[39] *Supra* note 29, p. 26.

puissent seules guider le comportement et l'attitude des personnes qui s'adonnent à des activités de lobbyisme[40]. Comme le commissaire fédéral à l'éthique l'a exprimé :

> « aucune loi, aucun code, aucun règlement ne saurait garantir le comportement éthique d'un individu, tout comme les lois contre le vol n'empêchent pas ce crime d'être commis[41]. »

L'atteinte de la transparence passe par l'éthique. La mise en place de pratiques rigoureuses vient transformer le métier, le « professionnalise ». Le respect des règles d'éthique profite tant aux lobbyistes qu'aux titulaires de charges publiques et, à terme, permettra de mettre fin à la méfiance que le lobbyisme peut inspirer chez certains.

Par conséquent, **il est également recommandé :**

**4° qu'à l'occasion des consultations publiques tenues dans le cadre de ses travaux, la commission de l'Assemblée nationale chargée d'étudier le présent rapport se penche sur les mesures qui pourraient être prises pour valoriser le rôle des lobbyistes dans notre société démocratique et pour promouvoir la transparence et l'éthique auprès d'eux.**

---

[40] Voir *supra* note 5, recommandations 27 à 38.

[41] Bernard Shapiro, commissaire fédéral à l'éthique, *Commentaire lors d'une conférence internationale sur l'éthique tenue à Gatineau*, cité dans *La Presse* du 6 février 2007.

# Annexe I - Tarif des droits relatifs au registre des lobbyistes

## - Inscription* -

| Document | Tarif | |
|---|---|---|
| | ***Présentation sur support papier*** | ***Présentation sur support informatique*** |
| **Déclaration initiale** | 150 $ | 0 $ |
| **Déclaration de renouvellement d'une inscription** | 150 $ | 0 $ |
| **Avis de modification** | 0 $ | 0 $ |

## - Consultation -

| **Mode** | **Tarif** | |
|---|---|---|
| **Par Internet :** | 0 $ | |
| **Par délivrance d'un document :** | *Non certifié* | *Certifié* |
| ▸ Etat d'une inscription particulière | 5 $ | 10 $ |
| ▸ Relevé d'inscriptions | 15 $ par nom | 20 $ par nom |
| ▸ Copie ou extrait d'une déclaration ou d'un avis de modification | 15 $ | 20 $ |

* À noter que s'ajoutent à ces frais ceux exigés par le notaire pour procéder à la vérification de l'identité avant l'obtention d'une biclé de signature numérique. Toutefois, ces frais ne sont généralement exigés qu'une seule fois.

# Annexe II - Contenu de la déclaration initiale

(articles 9 et 10 de la Loi sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme)

| **lobbyiste-conseil**<br>(article 9) | **lobbyiste d'entreprise ou lobbyiste d'organisation**<br>(article 10) |
|---|---|
| 1° son nom, ainsi que les nom et adresse de son entreprise; | 1° le nom du plus haut dirigeant de l'entreprise ou du groupement pour le compte duquel le lobbyiste exerce ses activités, le nom de ce lobbyiste, ainsi que les nom et adresse de l'entreprise ou du groupement; |
| 2° les nom et adresse de son client, ainsi que les nom et adresse de toute personne, société ou association qui, à sa connaissance, contrôle ou dirige les activités de ce client et qui est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme; | |
| 3° dans le cas où son client est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à sa connaissance, est directement intéressée par le résultat de ses activités de lobbyisme;<br><br>4° dans le cas où son client est une personne morale filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci; | 2° dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale, les nom et adresse de chacune de ses filiales qui, à la connaissance du déclarant, est directement intéressée par le résultat des activités de lobbyisme;<br><br>3° dans le cas où l'entreprise ou le groupement est une personne morale qui est la filiale d'une autre personne morale, les nom et adresse de celle-ci; |
| | 4° les dates indiquant le début et la fin de l'année financière de l'entreprise ou du groupement; |
| | 5° un résumé des activités de l'entreprise ou du groupement et tout renseignement utile à la détermination de ces activités; |
| 5° dans le cas où le financement de son client provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause; | 6° dans le cas où le financement de l'entreprise ou du groupement provient en tout ou en partie d'un gouvernement, d'une municipalité ou d'un de leurs organismes, le nom de ce gouvernement, de cette municipalité ou de cet organisme et les montants en cause; |
| 6° l'objet de ses activités de lobbyisme, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination; | 7° l'objet des activités de lobbyisme exercées, ainsi que les renseignements utiles à sa détermination; |
| 7° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées; | 8° la période couverte par les activités de lobbyisme exercées; |
| 8° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui il a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions; | 9° le nom de l'institution parlementaire, gouvernementale ou municipale où le titulaire d'une charge publique avec qui le lobbyiste a communiqué ou compte communiquer exerce ses fonctions, ainsi que la nature — ministérielle, sous-ministérielle, d'encadrement, professionnelle ou autre — de ces fonctions; |
| 9° parmi les tranches de valeurs qui suivent, celle dans laquelle se situe le montant ou la valeur de ce qui a été reçu ou sera reçu en contrepartie de ses activités de lobbyisme : moins de 10 000 $, de 10 000 $ à 50 000 $, de 50 000 $ à 100 000 $ et 100 000 $ ou plus; | |
| 10° les moyens de communication qu'il a utilisés ou compte utiliser; | 10° les moyens de communication que le lobbyiste a utilisé ou compte utiliser; |
| 11° la nature et la durée de toute charge publique dont il a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement envers son client. | 11° la nature et la durée de toute charge publique dont le lobbyiste a été titulaire, le cas échéant, dans les deux ans qui précèdent la date de son engagement au sein de l'entreprise ou du groupement. |

Justice Québec